وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة السليمانية
كلية الإدارة والإقتصاد
قسم الإقتصاد / المسائي



واقع النفقات العامة في العراق

مقدم من قبل الطلاب

خالد حمه غريب عبدالرحمن

تحت إشراف

م.چريان هادي عبدالله

السنة الدراسية

2024 -2025

المحتويات







المقدمة

نظراً لعدم إمكانية السوق وحدها أداء جميع الوظائف الإقتصادية ، لذلك فإن السياسة العامة ضرورية لتوجيهها وتصحيحها وتكميلها في جوانب معينة. أن الحجم المناسب لقطاع العام تعتبر مسألة فنية أكثر منها إيديولوجية. ومن مسلمات آلية السوق هو إدعاء بأنه يؤدي إستخدام الفعال للموارد (بمعنى أنه ينتجُ ما يرغب به المستهلكون بأرخص الأسعار). من هذا المنطلق يجب أن لا تكون هناك عوائق أمام حرية الدخول ، و يجب أن تكون لدى المستهلك والمنتج معرفة كاملة بسوق. لكن هذا السوق يحتاج إلى حكومة لكي تنظمها لضمان حق المستهلك والمنتج معاً.

هل أن القطاع العام ضروري؟ لماذا جزء كبير من إقتصاد المؤسسات الخاصة تخضع لشكل من أشكال التوجه الحكومي؟ إن وجود حكومة تبعد فرضيات إختيار المستهلك و لامركزية صنع القرار.

يساعد علم الاقتصاد على تحديد ما يُشكل استخدامًا فعالًا للموارد ، بناءً على نمط توزيع مُحدد وطلب فعال.

كما أن سياسة الموازنة تتضمن عدداً من الأهداف المتميزة ، على سبيل المثال ، لنفترض بأن الجمهور يرغب في زيادة الخدمات العامة. يتطلب الأمر زيادة الضرائب ، لتغطية تكاليف هذه الخدمات. قد تغير الضرائب توزيع الدخل المتاح للإستخدام الخاص. إن القرارات المتعلقة بتقديم الخدمات العامة غالباً ما تختلط بإعتبارات توزيعية و تشوُّهها ، عند خفض الخدمات العامة يتأتي مع خفض الضرائب. إلا أن هذا يتعارض مع نمط الخدمات العامة ذات القيمة الخاصة للفئات ذات الدخل المنخفض أو الى دور السياسة المالية في تحقيق الإستقرار. لنفترض أن هناك حاجة إلى سياسة أكثر أو أقل توسعية ، يمكن تحقيق ذلك من خلال زيادة أو خفض الإنفاق على الخدمات العامة أو خفض أو رفع مستوى الضرائب.

هل أن الإقتصاد العراقي يعاني من المشكلات والأزمات؟ ما هو المؤشرات غير منتظمة في الإنفاق العام ، هل الموازنة العامة يعدُ أحد أسباب تنظيم الإنفاق العام ، إذا وجدنا بيان الأثر في عدم الإنتظام في الإنفاق العام ، فما هي الطريقة المثلى لتجاوز هذه العقبات مع تقديم التوصيات إلى المؤسسات العامة نظراً لأهمية دوره الفعال في الإقتصاد.



مظاهر المالية العامة في الإقتصاد(١)

في البدء كانت المالية العامة محصورة ضمن طابعها المالي البحت. هدفها تأمين الواردات اللازمة لتغطية النفقات التقليدية ، وهمها الأوحد تأمين التوازن بينهما. وبقي الأمر حتى مجيء الدولة التدخلية مما أكسب المالي ةالعامة مظاهر حديدة تتلاءم مع مفهوم كل مرحلة من مراحل تطورها ومن هذه المظاهر هي قانونية وإقتصادية وإجتماعية

A. المظهر الأول:

سادة خلال القرن التاسع عشر ، عندما كان مضمون علم المالية العامة محصوراً بدراسة الوسائل التي يمكن بواسطتها تأمين الواردات لتغطية النفقات العامة. ذلك لأن النشاطات المالية للدولة والمتعلقة بتحديد النفقات وأساليب إنفاقها وتحديد الواردات وأساليب جبايتها ، كانت تتطلب وجود قوانين لتنظيم تلك النشاطات.

B . المظهر الثاني:

إكتسب المالية العامة مظهرها الإقتصادي مباشرة بعد أن إتجهت الدولة بإتجاه التدخل في الحياة الإقتصادية. ما أكسبها مظهراً إقتصادياً إلى جانب المظهر القانوني. حيث تجاوز متطلبات الواردات اللازمة وإتجه نحو متطلبات السياسية والإقتصادية لدولة والأهداف الإقتصادية من خلال تدخلها ، من هنا بدأت الدولة تدخل في طبيعة النفقات العامة ومعرفة طبيعتها: إستهلاكي أم إنتاجي؟ من هنا يمكن القول بأن ميدناً جديداً للبحث على صعيد المالية العامة ، قد ظهر وهو ميدان الإقتصاد المالي ، الذي كان يعتبر ميدناً مستقلاً عن العلوم المالية بقدر ما هو مختلف مع الإقتصاد السياسي.

A. المظهر الثالث:

لم يعد المظهر القانوني والإقتصادي كافٍ للتعبير عن المفهوم المتعدد للمالية العامة للدولة ، لأن المفهوم التدخلي للدولة أكسبها مظهراً ثالثاً هو المظهر الإجتماعي ، الذي بموجبه يتمحور مفهوم المالية العامة حول دراسة القرارات التي تمكن الدولة من توزيع الأعباء العامة ، الناجمة عن قيامها بالمهام الإدارية ، ومهام التنمية القتصاديو الإجتماعية للبلاد ، على جميع الفئات الإجتماعية.

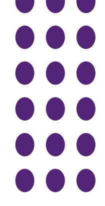
١) نصرالله، عباس محمد، المالية العامة والموازنة العامة، مكتبة زين الحقوقية والأدبية، بيروت- لبنان، الطبعة الأولى، 2015، ص 11-12-13.



مفهوم النفقات العامة

الإنفاق العام ، تتخذ عادة طابعاً نقدياً تتمثل فيما تدفعه الدولة أو هيئاتها العامة للحصول على الموارد الإنتاجية من سلع والخدمات وعلى سلع إستهلاكية تحتاجها للقيام بنشاطاتها كدفع مرتبات و أجور العاملين ودفع مستحقات الوردين والمقاولين والإنفاق على الجيش وقوات الأمن والإنفاق على الخدمات العامة والمرافق العامة. (٢)

تُعَبِرُ النفقات العامة عن آلية ونمط الإنفاق الحكومي من قبل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة على وفق ما يعمد لها من تخصيصات في الموازنة العامة الإتحادية سنوياً وتتمثل بالمدفوعات والإلتزامات المالية والمبالغ النقدية التي تقوم الحكومة أو الدولة بإنفاقها لسد إحتياجات ومستلزمات المهام والأنشطة المكلفة بها ويتم تديد شكل النفقة من حيث وأغراضها وأهدافها وفق تبوبيب نفقات الموازنة العامة منها يتم توزيعها على أساس نفقات جارية ونفقات إستثمارية. (٣)



٢) زينب جبار عبدالحسين ، إنتاجية الإنفاق العام في العراق وإشكالية التفاوت الزمني خلال السنة المالية ، رسالة الماجستير ، جامعة كربلاء ، 2018 ، ص8.

٣) نور شدهان عداي ، تحليل العلاقة بين الموازنة العامة والمو الإقتصادي في ضوء مرتكزات الإصلاح الإقتصادي بالعراق ، وزارة المالية- الدائرة الإقتصادية ، دون سنة الطبع ، ص7.

الإقتصاد السياسي في العراق (٤)



تنصرف النظرية الإقتصادية للعلوم السياسية إلى تحديد أنموذج للسلوك أو التصرف السياسي الذي يفترض أن الناخبين هم من مُعَظِّمِي المنافع (.Utility Maximizers) و أن الأحزاب السياسية هي من مُعَظِّمِي الصوت الإنتخابي ، إذ يختار الفرد الصوت الحزب السياسي الذي يرى أنه الأكثر عطاءً من منافع عبر نشاطه الحكومي. إلا أن من الملاحظ أن هذه النظرية السياسية اللصيقة بالإنتخابات تُصدَم مع أنموذج تعظيم الرفاهية الإجتماعية للسلوك أو التصرفات الحكومية ، التي تسعى السياسيون جميعاً عند تَقَلُدهم مناصبهم لتسريع السياسات التي عُقِدَ العزم على تنفيذها والمصممة للغايات الإجتماعية النافعة.

هنا نقصد تخصيص الموارد لإقتصادية للمجتمع بصورة مثلى يحقق الرفاهة الإجتماعية.

على هذا الأساس ، أخذت الدورات الإنتخابية ، تؤدي دوراً في إتساع أو تقليص النشاط الإقتصادي خارج مساراته الطبيعية قبل الإنتخابات وبعدها ، وهو ما يطلق عليه اليوم بدورة الأعمال السياسية((Political Business Cycleوهي النظرية التي ترى أن بعض التقلبات الإقتصادية هي ناجمة عن سعي الحكومات لتحصيل مكاسب سياسية عن طريق توسع الإقتصاد قبل الإنتخابات.

٤) قاسم ، مظهر محمد صالح ، السياسة النقدية للعراق(بناء الإستقرار الإقتصادي الكلي والحفاظ على نظام مالي سليم)، بغداد ، 2012 ، ص 15-16.

حقائق النفقات العامة في الإقتصاد العراقي (٥)

بعد تغيير النظام الحكم في العراق ومع التطورات السياسية ، إنقلبت الموازين الإقتصادية بين قطاعية العام والخاص ، حيث يستند إتجاه التول نحو إقتصاد السوق على إنسحاب التدريجي للدولة من العملية الإقتصادية و نجم جراء ذلك عن:

I. تقليل دور القطاع العام في تنظيم التوازنات الإقتصادية داخلياً ومع الخارج.

II. حقيقة مفادها ان التحكم المركزي بمتغيرات الإقتصاد الكلي حالة من التشوه القيم الحدية في إستعمال موارد الإقتصاد نظراً لإختلاف أهداف ومعايير ممارسة الأنشطة من قبل القطاع العام الذي يتجاهل معيار الربح مقابل تبني أساليب إدارة الأعمال المرتكزة إلى العائد على الإستثمار وفق آليات السوق و المنافسة المعتمدة من قبل القطاع اخاص.

III. شهد الإقتصاد العراقي تحول نحو إقتصاد السوق بعد عام 2003 على الصعيد التشريعي من خلال إعتماد جملة من الإصلاحات شملت مجمل سياسته الإقتصادية.

IV. إصدار قانون بنك مركزي يستعمل أدوات السوق المالية غير المباشرة لإستهداف التضخم والتصدي له بهدف توفير الإستقرار ومناخ سعري مواكب لآلية تحرير الأسعار.

V. على صعيد المالية العامة إبتدأت محاولات لخصخصة القطاع العام تمثلت بسماح للشرطات الأجنبية بتملك المشاريع الإستثمارية بنسبة (100%) بإستثناء القطاع النفطي ، فضلاً ُن ذلك إمكانية تحويل أرباح الشركات دون الخضوع للضرائب ، لقد عمدت سلطة الغئتلاف إلى تخفيض الضرائب المباشرة على الشركات الأجنبية ، بهدف تشجيع الإستثمار الأجنبي المباشر.

لقد شَهَدّ الإنفاق الحكومي في العراق زيادة مستمرة ، بالأسعار الجارية ، حيث أن الإختلالات الهيكلية في الإقتصاد العراقي قد ساعدت على تدني قدرة الإنفاق الحكومي في إيجاد الظروف المواتية للنمو الإقتصادي ، وبسبب إعتماد الإقتصاد العراقي على المورد النفطي في تغطية الإنفاق العام ، فقد تأثرت هذه النفقات بشكل كبير بظروف الحرب وإنعكاساتها على تراجع المورد النفطي. وبرزت معها الإختلالات الهيكلية والتي تملثت بتراجع العرض الكلي أمام تصاعد حجم الطلب الكلي.

٥) وزارة التخطيط ، تقدير العلاقة بين الإنفاق الحكومي والناتج المحلي الإجمالي ، 2021 ، ص 26,28.



❑ حول النفقات العامة في العراق

واقع النفقات العامة في العراق يعكس التحديات الاقتصادية والسياسية التي يمر بها البلد منذ عقود ، وتحديداً بعد 2003. النفقات العامة تمثل الجزء الأكبر من الموازنة العامة ، وتوزيعها يكشف أولويات الحكومة ومدى كفاءة إدارة المال العام. فيما يلي نظرة عامة على أبرز ملامح واقع النفقات العامة في العراق:

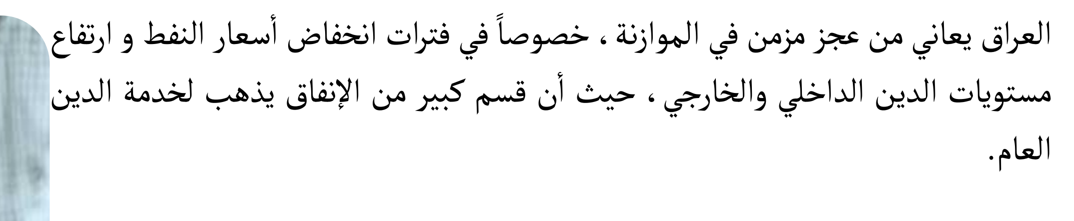
هيمنة النفقات التشغيلية:- النفقات التشغيلية (الرواتب ، المخصصات ، الدعم الحكومي ، المصاريف الإدارية) تشكل ما يزيد عن 70-80% من إجمالي الموازنة العامة في أغلب السنوات. وأن الحكومة تعتمد على التوظيف في القطاع العام كأداة تهدئة اجتماعية ، مما يثقل كاهل الموازنة. مع وجود تضخم في أعداد الموظفين و"البطالة المقنّعة".

ضعف النفقات الاستثمارية:- نسبة ضئيلة من الموازنة تذهب إلى النفقات الاستثمارية (البنية التحتية ، مشاريع التنمية). مع ضعف في التنفيذ الفعلي للمشاريع بسبب:

- الفساد الإداري والمالي.
- البيروقراطية.
- عدم الاستقرار الأمني والسياسي.
- تأخر دائم في صرف المخصصات الاستثمارية.

اعتماد كبير على الإيرادات النفطية:- النفقات العامة تموَّل بنسبة تزيد عن 90% من عائدات النفط. أن هذا الاعتماد يجعل النفقات عرضة لتقلبات أسعار النفط في الأسواق العالمية ، في حالة انخفاض الأسعار ، تلجأ الحكومة إلى الاقتراض أو تخفيض الإنفاق ، مما يخلق عجزاً في الميزانية.

معضلة النفقات العامة في العراق



العجز المالي والدين العام

العراق يعاني من عجز مزمن في الموازنة ، خصوصاً في فترات انخفاض أسعار النفط و ارتفاع مستويات الدين الداخلي والخارجي ، حيث أن قسم كبير من الإنفاق يذهب لخدمة الدين العام.

الفساد وسوء الإدارة

تقارير محلية ودولية تشير إلى أن نسبة كبيرة من النفقات تُهدر بسبب الفساد ، مع غياب الشفافية والرقابة الكافية على أوجه الصرف.

غياب التخطيط الاستراتيجي

الموازنات تُعد غالباً بأسلوب تقليدي غير قائم على البرامج والأداء ، مع ضعف في ربط الإنفاق بتحقيق أهداف تنموية مستدامة.

طرق تحسين النفقات العامة في العراق

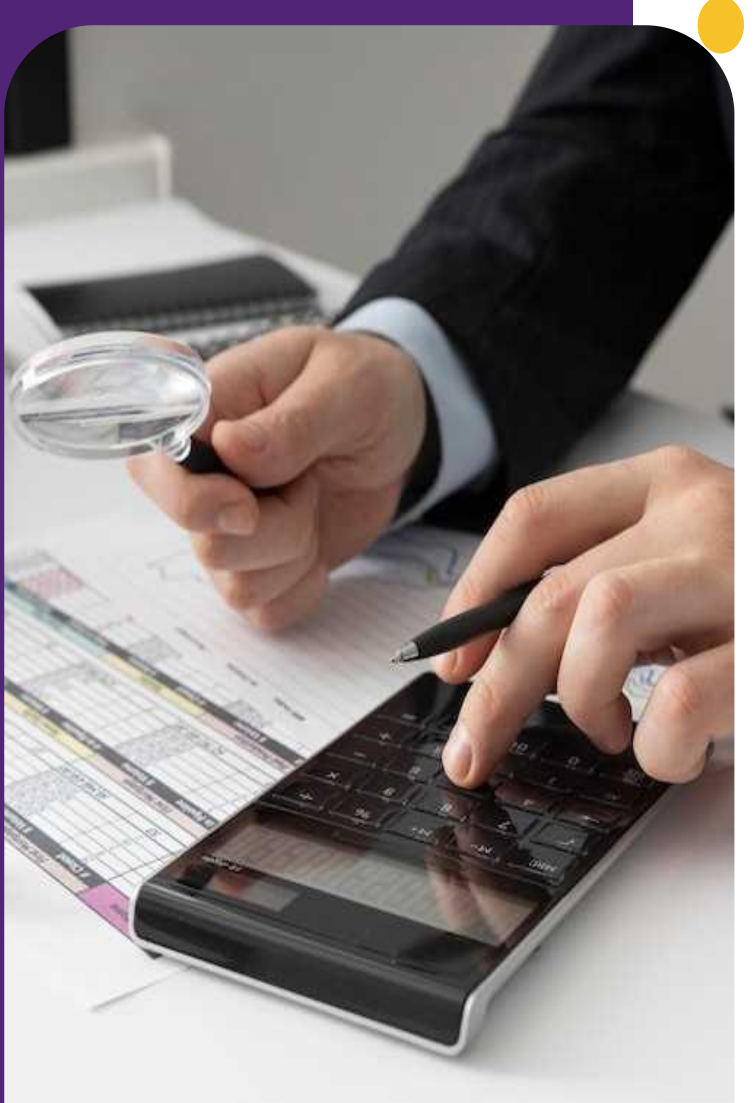
01
التحول من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والأداء.

02
إعادة هيكلة القطاع العام وتقليل الاعتماد على الوظائف الحكومية.

03
تعزيز الشفافية والرقابة المالية ، و مكافحة الفساد وتحسين كفاءة الإنفاق العام.

04
زيادة الاستثمار في القطاعات غير النفطية.





النتائج والتوصيات

ومن النتائج المترتبة على هذه الورقة ، تبين بأن العراق ، دولة فدرالية ، تعيش في فقر العلم والديمقراطية ، والمساواة ، ويندر أن نكشف بأن الثروات الوطنية بمكن تخصيص فيها ، على أفضل التقديرات.

حيث عدم وجود الشفافية ، في التعامل مع كافة الإدارات ، ينجم حتماً إلى حصول تشققات علمية ، لا يمكن إعادة تنظيمها كلما هناك خصخصة حزبية طائفية مذهبية فعَّالة.

وأن حصول المواطن على السلع والخدمات بدرجة كافية ، حقيقة عدمية ، حيث الفقر في العراق لا يقل عن نسبة (34%) تحت درجة الفقر العالمية. وهذا يعتبر إنتهاكاً للحريات والحقوق ، للحصول على أبسط مكونات المعيشية ، نظراً للعوائق كبيرة ، يحول دون الوصول إلى الإدارة الرشيدة ، يحكم النظام المالي ذات سياسة إقتصادية دون التفكير بالتمييز بين أبناء المكون الرئيسي في العراق.

ومن التوصيات التي يمكن أن يتبعها الدولة ، هنا يجب التفكير بالأجيال القادمة ، شرط أن يحاول الدولة قيام بدفع مستحقات التعلمية والصحية والخدمية لكافة الأفراد ذات مستوى العمري المتوسط ، دعماً لمشروع نهضوي ، يأتي ثمارها من خلال مستوي الطلب الكلي مع العرض الكلي ، و تعجيل في تغيير المنهج الفاشل التي يتبعها الحكومة من خلال مؤسسات ، إعتماداً على منهجية علمية ، يقوم من خلالها ذوي الخبرات الفنية والإدارية والمالية ، بضبط جميع القطاعات بناء على التشريعات والقوانين المعدلة ، ناهيك عن الكثير من القوانين الحبرية ، التي لم ير نور الفعلي. حيث أن القطاع النفطي أصبح عالة على الدولة ، نتيجة سوء إستخدام مكوناتها الإنتاجية ، وتوجيه العقول ذات كفاءة عالية وشفافة نحو تطبيق الأمثل للمعايير الدولية والدولتية داخل البلد ، نحو القطاعات الأخرى مثل القطاع الزراعي والصناعي والتعليمي.